

Toespraak van vice-president Donner bij de aanbieder van het boek *Kabinetsformaties 1977-2012* in het gebouw van de Eerste Kamer in Den Haag op 10 oktober 2016

1 Inleiding

Vandaag wordt een nieuw deel toegevoegd aan de serie wetenschappelijke studies over het immer boeiende onderwerp: kabinetsformaties. Het is verheugend dat het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis en de redacteuren daartoe het initiatief hebben genomen.

Dank ook, dat ik vooraf inzage gekregen heb in het werk. Dat maakt het makkelijker om hier iets te zeggen over het onderwerp kabinetsformaties. Aangezien ik één van de *dramatis personae* ben, had dat het risico dat ik nu onmiddellijk in discussie zou treden over de werkelijke gang van zaken waar ik bij betrokken was. Ik zal dit echter in stilte verwerken.

Wees er ook van verzekerd dat ik nog niet het hele werk tot mij heb genomen. Het is ook niet een boek om in één ruk uit te lezen. Kabinetsformaties – en daarmee bedoel ik ook de daaraan voorafgaande informatie – zijn zeker spannend; wie doen er mee, wat is het akkoord en wie zitten in het kabinet? Maar het is alleen spannend voor zo lang als het duurt. De ontknoping van ieder van de formaties die in dit boek worden beschreven, is al bekend. Voor de spanning hoeft u het boek dus niet te lezen. Voor de onthullingen denk ik ook niet. Mogelijk zitten er nog enkele nieuwe feiten in, maar het is vooral interessant om nog weer eens te lezen hoe de dingen zijn gegaan die men alweer was vergeten.

Wie het werk in één ruk uitleest weet ook niet méér dan wie het formatie voor formatie doorneemt. Er zijn geen regels of regelmaat die dan opvallen. Wat er aan patronen bestaat is eerder al beschreven in het boek van beide redacteuren: *De kabinetsformatie in vijftig stappen*. Daarin staat al dat er geen kunstgrepen, aanpak of regels zijn die succes waarborgen. Iedere formatie is uniek; het verloop is afhankelijk van de politieke omstandigheden, van de betrokken partijen, personen en programma's, van gezond verstand en ook wel van enig politiek geluk; men moet met de genade meewerken. Wel kan kennis van het verleden behoeden voor valkuilen die vermeden kunnen worden, in het bijzonder de valkuil van het overslaan of te haastig nemen van stappen in het proces waardoor de sluitende en dwingende band tussen het verkiezingsresultaat en de uitkomst van het formatieproces niet duidelijk zijn.

2 Kabinetsformaties

Kabinetsformaties zijn er sinds de ministers verantwoordelijk zijn; dat vergt immers coherentie en samenhang tussen de ministers. Het belang ervan is sterk toegenomen met de invoering van het vertrouwensbeginsel. De vorming van politieke partijen en de invoering van de evenredige vertegenwoordiging hebben in de afgelopen honderd jaren kabinetsformaties gevormd zoals wij die nu kennen. Het is koningin Emma geweest die bepaalde vaste stappen in het proces bracht, mede om haar beslissingen als regentes te kunnen verantwoorden. Zij begon de vice-president van de Raad van State en de voorzitters van de Kamers der Staten-Generaal te consulteren. De betrokkenheid van (een meerderheid in) de Tweede Kamer is nadien alleen steeds groter geworden, met de val na één dag van het vijfde kabinet Colijn dat optrad zonder directe betrokkenheid vanuit de Tweede Kamer, als waterscheiding.

Staatsrechtelijk is er maar weinig geregeld over de kabinetsformatie. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers, de ministers vormen tezamen de ministerraad en ministers worden bij koninklijk besluit benoemd. De benoemingsbesluiten worden door de minister-president medeondertekend, terwijl deze zijn eigen benoeming medeondertekend. Het is allemaal heel summier, zij het dat één ding duidelijk is; staatsrechtelijk heeft de Staten-Generaal geen functie bij de benoeming van ministers. Daar is het staatshoofd op aanspreekbaar in de persoon van de minister-president.

Het is ook maar goed dat er weinig geregeld is over de kabinetsformatie, want het is één van de meest kwetsbare processen in een democratie; de omvorming van verdeeldheid tot eenheid, waarbij de belangrijkste beleidswijzigingen en maatregelen moeten worden afgesproken. In de inleiding van het boek citeren de redacteuren de typering van Wallage van de kabinetsformatie als *vredesonderhandelingen na een oorlog*. Verkiezingen in Nederland hebben gelukkig nog niet het karakter van een oorlog, waarin alles is gepermitteerd. Maar verkiezingen strekken ertoe om meningsverschillen te benadrukken en persoonlijkheden tegenover elkaar te stellen. In de daaropvolgende kabinetsformatie zal verdeeldheid van meningen tot eenheid van daden moeten worden omgevormd, en onderling wantrouwen tot wederzijds vertrouwen.

Dat is geen geringe opgave. Zeker niet nu de verkiezingscampagne steeds eerder begint en soms al op de dag na de vorige verkiezingen, en nu het publiek debat vooral gericht is op het zoeken en aanzetten van tegenstellingen. Dat sluit aan bij wat de Fransen zien als typisch Nederlands: *‘Een Nederlander, dat is een geloof; twee Nederlanders, dat is een kerk en drie Nederlanders dat is een kerksplitsing.’* Wij behoren liever tot een minderheid die gelijk denkt te hebben, dan tot een meerderheid die het voor het zeggen heeft. Vergelijk dat met het vergelijkbare gezegde over Denen: *‘Twee Denen groeten elkaar en drie Denen vormen een vereniging.’* Vandaar dat bij ons het proces van coalitievorming zo belangrijk is – en onvermijdelijk; er is nog nooit een partij met een absolute meerderheid geweest.

Het verklaart ook waarom een kabinetsformatie zorgvuldig doorlopen moet worden. *Formeren is faseren en elimineren*; iedere stap moet zo dwingend mogelijk uit de voorgaande volgen. Ieder van de betrokken partijen, moet op basis daarvan kunnen verantwoorden dat de gevormde coalitie onvermijdelijk is, en dat de gemaakte compromissen de enige redelijke optie waren. Betrokken partijen en lijsttrekkers hebben immers een half jaar of langer met de grootst mogelijke stelligheid hun analyses, oplossingen en toezeggingen gepresenteerd met de suggestie dat als zij nu maar gekozen worden, alles verandert; zonder het voorbehoud te maken dat dit dan wel een absolute meerderheid voor hun partij vergt, hetgeen niet tot de waarschijnlijkheden behoort.

Het beeld van de lange formaties in Nederland behoeft dan ook enige correctie. Nu meer landen met vergelijkbare problemen te maken krijgen, zoals België en Spanje, blijkt de procedure in Nederland nog helemaal niet zo lang. In Nederland gaat het vooral lang duren, wanneer ‘de beste stuurman aan de wal’ met stelligheid verklaren dat de uitslag duidelijk is en ‘de kiezer voor een bepaalde combinatie heeft gekozen.’ Als die dan tot stand gebracht moet worden, gaat het vaak fout, zoals bij het “tweede kabinet-Den Uyl”, de eerste formatie in 2003 en met vertraging ook die in 2006/7. Coalitievorming moet niet op vermeende voorkeur maar op gebrek aan alternatief lijken te berusten. Fracties die niet mee willen doen in de besprekingen moeten daarom zelf tot die conclusie komen en zich terugtrekken; men moet ze niet de deur wijzen. Er is ook niet ‘de kiezer’. Er zijn *x miljoen* stemgerechtigden en een aanzienlijk minder aantal kiezers. Een deel daarvan verandert van keuze ten opzichte van de vorige keer. Dat is tot nu toe altijd nog een minderheid van de kiezers of stemgerechtigden. Toch wordt vaak aan die verandering de keuze van ‘de kiezer’ toegedicht. Wie daarop bouwt, begeeft zich op glad ijs.

3 Een kroniek van kabinetsformaties

Het voorliggende werk vult de beschrijvingen van kabinetsformaties aan vanaf de formatie in 1977. Het zijn beschrijvingen van het proces en geen beschouwingen. Het is geen poging tot theorievorming of om de eerder genoemde beschouwing *De kabinetsformatie in vijftig stappen* te verifiëren, maar het is een kroniek van de verschillende kabinetsformaties. Het kan ook niet anders; zoals gezegd, iedere kabinetsformatie is een op zichzelf staand proces dat alleen te begrijpen valt uit de omstandigheden, personen en politieke vraagstukken van het moment. Zij is afhankelijk van zowel rationele als irrationele factoren en niet als uitkomst van ‘rationele, op winst gerichte spelers’. Emotie en beeldvorming zijn net zo belangrijk als timing en precies formuleren; voorliggend boek biedt diverse voorbeelden daarvan.

Daar komt bij dat men bij de beschrijving van het proces in hoge mate is aangewezen op externe feiten: uitgebrachte adviezen, opdrachten, brieven aan de Kamer, verslagen van informateurs, mededelingen aan de pers en het regeerakkoord. Deze worden aangevuld door herinneringen van deelnemers – van wie sommigen weinig kunnen zeggen – en buitenstaanders, en van de media. De eerste twee bronnen zijn doorgaans gekleurd en naarmate de tijd verstrijkt gebrekiger; wat de media betreft heb ik ervaren dat deze zeker bij kabinetsformaties vaker dan anders de plank misslaan. Het is jammer dat niet getracht is de juistheid van verhalen in de media van toen, nu bij de betrokken acteurs alsnog na te trekken. Maar zoals gezegd; ik zal mijn rol in stilte verwerken.

De substantie van het formatieproces – dat wat er mondeling of schriftelijk wordt gewisseld – is geheim en moet dat blijven ook in het belang van toekomstige kabinetsformaties. Men moet kunnen vertrouwen dat wat besproken wordt vertrouwelijk blijft, want als dat vertrouwen wordt beschaamd gaat het de volgende keer alleen maar moeilijker. Bij de kabinetsformatie is het het resultaat dat telt, niet ‘de weg die derwaarts’ gaat. Er is pas een akkoord als men het over alles eens is, en zolang er geen akkoord is, wil geen partij publiekelijk ter verantwoording worden geroepen over wat men eventueel bereid was om toe te geven. Wanneer er een akkoord is, gaat om de gemeenschappelijke tekst waar men het over eens is geworden en niet wat ieder afzonderlijk daarmee beoogde of dacht te bereiken.

Tegen die achtergrond zal duidelijk zijn dat de komst van blackberries en later van smart phones het informatieproces wezenlijk hebben veranderd. Tot dat moment zat men alleen aan tafel met de gesprekpartners. Sindsdien zit men met nog vele onzichtbaren aan tafel en wordt er voortdurend gecommuniceerd met de achterban. Soms worden er plechtige afspraken gemaakt over wat er aan de pers wordt meegedeeld, terwijl men de vinger op de verzendknop heeft waarmee de standpunten aan de spindoctors worden doorgegeven. In 2003 heb ik mijn opvolgers geadviseerd om buiten voor de deur een bak neer te zetten voor deze ondingen.

4 Verschillende fasen

Hoewel het hele proces van informatie, formatie en het optreden van een nieuw kabinet een continuüm is, is er daarbinnen sprake van een staatsrechtelijk relevant accentverschil. Weliswaar is de persoon van de informateur ooit geïntroduceerd om de beoogd kabinetsformateur af te schermen in de publiciteit bij zijn eerste pogingen om een kabinet te formeren, toch heeft de informatie in de loop van de tijd een eigen functie gekregen. Het is steeds meer het onderhandelingsproces geworden van fracties in de Tweede Kamer, dat uitmondt in een regeerakkoord. Meer dan een akkoord tussen fracties in de Tweede Kamer, bedoeld om op basis daarvan hun vertrouwen te kunnen geven aan een coalitiekabinet, is het niet.

Op basis van dat akkoord zal de beoogd minister-president ministers aanzoeken die bereid zijn om de verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de daarin vervatte ideeën te dragen en zo het vertrouwen van de Kamer te winnen; dat is een proces tussen potentiële bewindslieden, uitmondend in het constituerend beraad waarvoor de beoogd minister-president verantwoordelijk is. Na beëdiging treedt het kabinet aan met de regeringsverklaring. Vanaf het moment dat bewindslieden de eed hebben afgelegd, tellen primair de wet en het landsbelang als basis voor hun handelen. Daarom kan het regeerakkoord wel aanleiding, maar geen geldige motivering zijn van wettelijke maatregelen of regeringsdaden. Het kabinet is immers geen uitvoerend comité van de Tweede Kamer.

In de loop van de tijd is de informatie als onderhandelingsproces tussen fracties steeds verder gegroeid. Soms worden in dat kader nog weer subcommissies gevormd uit fractiedeskundigen die delen daarvan schrijven of althans inspireren. Het draagt bij aan het vormen van vertrouwen tussen de fracties die de coalitie moeten dragen. Het kan ook bijdragen aan het draagvlak in de betrokken fracties voor het onderhandelingsresultaat, maar het draagt doorgaans niet bij aan een hanteerbaar regeerakkoord. Hoe meer personen

betrokken zijn bij het schrijven, des te omvangrijker en gedetailleerder wordt het regeerakkoord; van net 3.000 woorden in 1963 (kabinet-Marijnen) groeide het tot 37.620 in 1998 (kabinet-Kok II). En hoe gedetailleerder, des te korter de bruikbare levensduur, gegeven de snel veranderende maatschappelijke werkelijkheid. In de afgelopen kabinetsperioden waren er doorgaans na twee jaren ingrijpende herzieningen van de afspraken nodig, gelet op de gewijzigde omstandigheden. Het huidige kabinet heeft dit voorkomen door binnen twee jaren zo veel te doen dat men zich vervolgens op de in- en uitvoering daarvan kon concentreren.

5 Een voortdurend veranderend proces

Het formatieproces is zoals gezegd niet gebonden aan regels. Dat betekent niet dat de betrokkenen iedere keer met een schone lei beginnen; integendeel. Het proces wordt behalve door ervaring, staatsrechtelijk besef en gezond politiek verstand in hoge mate geleid door gewoonten en conventies. Iedere uitbreiding van het proces heeft de volgende keer al gauw de status van precedent. Wat dit keer als experiment of afwijking wordt ingevoerd, is bij de volgende formatie al gauw uitgangspunt; zo werden de informateur en het regeerakkoord ooit als eenmalige oplossing ingevoerd en zijn daarna niet meer weggeweest. Het proces breidt zich zo voortdurend uit, wat niet wil zeggen dat het daarmee ook steeds doelmatiger wordt.

Naarmate het belang van de informatie voor het kabinetsbeleid is toegenomen, is de behoefte van velen in Nederland om in die fase van zich te laten horen, of beter nog zich te doen horen, ook groter geworden. En hoort men institutionele belangen eenmaal, dan wordt het weigeren van anderen of het niet horen de volgende keer al gauw als affront beschouwd. Zo zijn ook diverse vernieuwingen ingevoerd in het belang van openbaarheid. Maar onderhandelingen laten zich niet goed transparant maken, of zij verworden tot het uitwisselen van statements, waarna de onderhandelingen over de inhoud van die statements zich naar elders verplaatsen. Voor het draagvlak van het uiteindelijke resultaat – bij zowel de coalitie als de oppositie – is het belangrijk dat elke fase wordt doorlopen en zichtbaar wordt afgerond. Daartoe heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid de informateurs na afronding van hun werkzaamheden te vragen een toelichting te geven op hun werk. Maar toelichting achteraf is wat anders dan openheid tijdens het proces. Wat dat betreft is de vergelijking met vredesonderhandelingen niet onjuist, ook die voert men niet op de markt.

Het democratische gehalte van het proces is een ander thema. Indien de beschrijving van de verschillende kabinetsformaties echter iets laat zien, dan is het dat dit het democratische proces bij uitstek is; de omvorming van een electorale meerderheid in een stabiel landsbestuur. De gedachte dat het proces democratischer wordt naarmate objectiverende elementen daaruit geschrappt worden, is vergelijkbaar met de gedachte dat voetbal er beter op wordt, wanneer de scheidsrechter en de grensrechters mee voetballen.

Er is al veel gezegd en geschreven over de wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer met betrekking tot de gang van zaken bij de informatie en de in 2012 op grond daarvan gevolgde procedure. Die is inmiddels geëvalueerd en goed bevonden, dus daar valt niets meer aan toe te voegen. En zoals gezegd is iedere verandering in het proces van informatie al gauw een precedent dat zich niet meer laat terugdraaien, ook al laat deze studie zien dat iedere formatie uniek is en het niet mogelijk is om aan de ervaring van één formatie conclusies te verbinden voor volgende formaties. Merkwaardig blijft wel dat het gaat om een wijziging in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, terwijl in de eerste fase van een kabinetsformatie het niet de Kamer is, maar de fractievoorzitters en de fracties zijn die daarin een rol hebben. De Kamer kan het handelen en de keuze van de leden daarbij niet regelen; het reglement betreft procedures als een standpunt van de Tweede Kamer vereist is en dat is pas aan de orde bij het geven van het vertrouwen aan het kabinet dat uiteindelijk optreedt.

In hoeverre de gang van zaken in 2012 een goed beeld biedt, valt nog te bezien. Het is nog de vraag of de komende verkiezingen twee fracties oplevert die in staat zijn een meerderheid te vormen en of het bij meer partijen op dezelfde constructieve wijze gaat als in 2012. De ervaring leert bovendien dat iedere verandering naast mogelijkheden, ook nieuwe vragen oproept. Wanneer de Kamer zelf sturing geeft aan het informatieproces, wordt dit mogelijk een proces van een meerderheid in de Tweede Kamer, waarbij niet-participerende partijen al vroeg buiten spel komen te staan. Het formatieproces is echter juist bedoeld om het gehele verkiezingsresultaat op verantwoorde wijze tot kabinetsresultaat om te vormen; ieder Kamerlid is daarin partij. Vandaar dat de verschillende stappen in het proces van faseren en elimineren moeten worden genomen en zorgvuldig afgerond. Alleen is de politiek vaak meer gericht op resultaten en dan dreigen stappen snel genomen of overgeslagen te worden. Veel van de kritiek van de volgens sommigen te snelle formatie in 2012 valt te herleiden naar het onvoldoende zichtbaar zetten van alle stappen. Die stappen en hun verantwoording kosten tijd, maar zijn wezenlijk en kunnen problemen gedurende de rit later voorkomen. De voorzitter van de Tweede Kamer heeft bij het bewaken van de belangen van het niet-participerende deel van de fracties en Kamerleden een bijzondere rol.

Vraag is ook of in de nieuwe procedure het mogelijk zal zijn om een informatieproces af te breken dat op niets dreigt uit te lopen, terwijl de onderhandelende fracties daar niet van willen weten en steeds doorgaan. Evenzo moet de vraag gesteld worden of in deze nieuwe procedure het mogelijk is om tot een zakenkabinet te komen, als een meerderheid niet mogelijk is, maar gedogen wel tot de mogelijkheden behoort. Wat in alle gevallen aandacht behoeft is de overgang tussen de informatie en de formatie gevolgd door de beëdiging, want zoals gezegd: de benoeming geschiedt volgens de Grondwet bij koninklijk besluit door het staatshoofd en niet bij besluit van de Tweede Kamer. Daarom moet de Koning ook in de fase van informatie geïnformeerd blijven worden.

Het is een aardig gedachte-experiment om de nieuwe procedure toe te passen op de formatie van 1977 die als eerste wordt beschreven in het boek dat hier zo dadelijk wordt gepresenteerd. Het is niet mijn bedoeling hier vandaag die complexe discussie aan te gaan. Er zijn vele varianten denkbaar. Het lijkt me in elk geval een discussie die het waard is om breed gevoerd te worden. Het te presenteren boek biedt daartoe een mooie aanleiding. Het zal niet het laatste deel zijn in de serie.